

Mirja Österman

JULKISEN SEKTORIN RAKENTEELLINEN KORRUPTIO SUOMESSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Toukokuu 2021

TIIVISTELMÄ

Mirja Österman: Julkisen sektorin rakenteellinen korruptio Suomessa
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Kauppatieteiden kandidaatin tutkinto-ohjelma, Taloustiede
Toukokuu 2021

Kansainvälisissä korruptiotutkimuksissa Suomi ja muut Pohjoismaat nauttivat huipputuloksista. Indeksimitaukset huomioivat kuitenkin valtioiden korruptoituneisuutta hyvin rajallisesti, minkä vuoksi tutkimustulokset antavat kotimaisesta korruptiosta puutteellisen kuvan. Tutkielman tarkoituksena on tarkastella Suomen korruptoituneisuutta itsenäisenä ilmiönä ja pohtia sen yhteyksiä kansantalouteen.

Tutkielman ensimmäisessä teoriaosuudessa avataan korruption käsitettä yleisellä tasolla sekä paneudutaan kotimaisen korruption tyypillisimpiin muotoihin. Julkisen sektorin roolin välttämättömyys korruptiotapauksissa on monilta osin kiisteltyä. Tästä johtuen tutkielma selvittää, onko korruptio puhtaasti julkisen sektorin ongelma, vai voidaanko korruptoituneisuutta tarkastella myös yksityisen sektorin haasteena. Korruption käsitteen syvempää ymmärrystä lähestytään hyvän hallinnon, etiikan ja integriteetin käsitteiden kautta. Suomessa yksi keskeisimpiä korruptio-ongelmia on rakenteellinen korruptio, joka tarkoittaa yhteiskunnan ja organisaatioiden vakiintuneihin toimintatapoihin integroitunutta epäeettisyyttä. Näitä rakenteellisen korruption ilmentymiä tarkastellaan syvemmin esittelemällä kotimaisen korruption yleisimpiä muotoja.

Lähtökohtaisesti oletetaan, että korruptio vääristää tehokkaiden markkinoiden toteutumista. Toinen pääluke tutkii korruption ja bruttokansantuotteen välistä kausaalisuhdetta sekä rakenteellisesta korruptiosta johtuvia taloudellisia seurauksia. Tutkielmassa todetaan, että korruptiolla on monelta osin negatiivisia seurauksia kansantalouteen. Viimeinen pääluke tarkastelee erilaisia keinoja, joilla rakenteelliseen korruptioon voidaan vaikuttaa. Korruption vastaisia toimia voidaan toteuttaa sekä ennaltaehkäisevästi että puuttamalla valloilla olevaan toteutuneeseen korruptioon.

Tutkimus toteutettiin kirjallisuuskatsauksena, joka kuvailee kotimaista korruptiota ja sen aiheuttamia seurauksia moniulotteisesti. Tutkimuksessa on hyödynnetty alan tietokirjallisuutta, tutkimusraportteja ja -artikkeleita sekä muita ajankohtaisia julkaisuja. Lopuksi esitetään tutkimuksen johtopäätökset, joiden mukaan Suomen korruptoituneisuutta tulisi tarkastella itsenäisenä, todellisenä ja laaja-alaisena ongelmana.

Avainsanat: korruptio Suomessa, rakenteellinen korruptio, markkinävääristymä, taloustieteellinen korruptio, korruption torjunta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO.....	4
2 MITÄ KORRUPTIO ON?	6
2.1 Yksityistä vai julkista?	6
2.2 Etiikasta ja integriteetistä	8
2.3 Korruption alalajeja.....	9
2.4 Riskisimpiä korruption muotoja Suomessa.....	13
3 KANSANTALOUDELLISET SEURAUKSET	17
3.1 Korruptio yhteys talouskasvuun	17
3.2 Talouskasvua heikentäviä toimintamalleja	18
4 TORJUNTAKEINOT	21
4.1 Ennaltaehkäisevät toimet.....	21
4.2 Tunnistaminen ja seuraaminen	23
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	25
6 LÄHTEET	28
6.1 Kirjallisuus	28
6.2 Verkkolähteet.....	30

1 JOHDANTO

Vuosittain uutisoidaan tutkimustuloksista, joiden mukaan Suomi on kansainvälisissä listauksissa yksi vähiten korruptoituneista valtioista. Korruptoituneisuus onkin yleisen käsityksen mukaan jopa olematon ongelma Suomessa. Kansainvälisissä korruptioindekseissä Suomi ja muut Pohjoismaat pitävät kärkisijoja ja kansalaiset tuntuvat pääsääntöisesti luottavan kotimaiseen julkiseen sektoriin. Monella mittarilla Suomessa ei tosiaan ilmene korruptiota, mutta onko yhteiskuntamme järjestelmissä kuitenkin epärehellisyyttä, mikä ei niin ilmeisesti välity suurelle yleisölle?

Indeksien ja vertailujen hieman harhaanjohtava väite korruptiovapaasta Suomesta perustuu pitkälti siihen, että korruption käsite on usein omaksuttu puutteellisesti. Kyse ei niinkään ole korruption väärin ymmärtämisestä, vaan siitä, että tietyt korruption alalajit ovat tunnetumpia, mikä voi supistaa tietoisuutta korruption moninaisuudesta.

Väitteet Suomen lievästä korruptioasteesta ovat tieteellisesti tutkittua hyväksyttyä faktaa. On kuitenkin huomioitava, miten korruption käsite on määritelty indeksimittauksiin. Transparency International tekee vuosittaisen korruptioindikaattorin, missä vertailaan 180 maata korruptiopisteytyksen mukaan. Pisteytyksessä huomioidaan vain rajattuja korruption ilmentymiä, sillä indeksin tarkoitus on antaa oikeellinen kokonaiskuva valtioiden korruptiosta suhteessa toisiinsa. Indeksimittaus ei siis pyri löytämään valtioiden yksilöllisiä korruptioriskejä. Indeksimittauksen problematiikkaan sisältyy myös se, että valtiot ovat siinä vertailuasemassa toisiinsa nähden. Korkea sijoitus ei siis muodostu absoluuttisesti korruptiovapaalle maalle, vaan maalle, jonka toiminta on vähiten korruptoitunut verrattuna muihin tutkittaviin valtioihin. (Transparency International, 2020)

Indeksimittausten kaltaisissa tutkimuksissa joudutaan tekemään rajauksia monesta hyvin perustellusta syystä. Yksi keskeinen syy on rajallisten resurssien koordinointi, niin tietäidon, ajan kuin taloudellisten tekijöiden puitteissa. Lisäksi tutkijoiden on valittava mittaukseen sellaisia muuttujia, jotka soveltuvat pisteytetyksi tutkimustavan mukaisesti. Mittavuuden ongelma korostuu huomattavasti erilaisten korruption muotojen välillä.

Mittausongelman lisäksi korruptoituneisuutta voi olla haasteellista havaita tai tunnistaa. Havainnointi- ja mittausongelmat ovat vahvasti sidoksissa korruptioon, joka tapahtuu yhteiskunnan rakenteita, byrokratiaa ja järjestelmiä epäeettisesti hyödyntäen. Tällaiset epärehellisuuden muodot ovat suurimpia korruptioriskejä hyvinvointivaltioissa, jotka saavat indeksitutkimuksissa huipputuloksia.

Tutkielman tarkoituksena on avata korruption käsitteen moninaisuutta ja kertoa riskisimmistä korruption ilmenemismuodoista Suomessa. Työ keskittyy rakenteelliseen korruptioon, sen muotoihin ja ilmentymiin. Työn tarkoituksena on tarkastella korruption ja kansantalouden välistä vuorovaikutusta ja pohtia, onko korruptoituneilla toimintamalleilla yhteyttä talouskasvuun. Lopuksi esitellään mahdollisia torjuntakeinoja korruptiota vastaan.

2 MITÄ KORRUPTIO ON?

2.1 Yksityistä vai julkista?

Korruption äärimmäisen moninainen käsite pitää sisällään lukuisia erilaisia ilmenemismuotoja, toimintatapoja ja väärinkäytöksiä. Tarjolla on monia erilaisia kuvauksia, miten korruption käsitteen voi tiivistää siten, että se tosiaan pitää sisällään kaikki korruptioksi tulkittavat muodot. Tästä seuraa pitkä lista konkreettisia esimerkkejä ja alaotsikoita siitä, mitä kaikkea korruptio käytännössä voi olla.

Edes korruption perehtyneet asiantuntijat eivät ole linjanneet tarkkaan, mitä korruptio on. “Koottujen ja analysoitujen tietojen perusteella korruptio on moniulotteinen ja käsitteellisesti ristiriitainen kokonaisuus.” (Muttalainen, Ollus, Salminen, Tamminen, Välimäki 2020) Yhden määrittelyn mukaan korruptio voidaan karkeasti määrittää olevan kaikkea sellaista toimintaa, jossa käytetään vaikutusvaltaa virheellisesti jonkin edun tavoitteluun (Salminen 2015). Rinnakkain tarkastellen nämä esittelemäni määritelmät ovat ympärilyöreydessään myös varsin toimivia kuvauksia korruptiosta. Salmisen määritelmässä mainitaan kaksi tärkeää ominaisuutta, jotka korruptoituneisuudessa ovat läsnä: virheellinen edun tavoittelu ja sen saavuttaminen vaikutusvaltaisen aseman väärinkäytöksen myötä. Kun näiden kahden tärkeän seikan lisäksi huomioi Muttalaisen ym. linjauksen, aletaan päästä lähelle sitä, minkä tyyppisestä ilmiöstä on kyse.

Kuten aiemmin esittelin, kaikissa korruptiotapauksissa on läsnä yksi tärkeä seikka, mikä on valta-aseman väärinkäytös. Väärinkäytösten ongelmallisuus perustuu usein siihen, että yksittäisen henkilön toiminta oman, tai vain tietyn tahon, edun ajamiseen vaikuttaa suurempaan joukkoon. Tämän vuoksi tarkempi linjaus korruptiolle on, että julkisen tahon edustaja ajaa marginaalin etua valta-asemasta käsin (Fisman, Golden 2018). Toinen korostuva linjaus korruptiomääritelmässä on nimenomaan julkisen sektorin osuus epäeettisessä toiminnassa.

Yksityisen sektorin lahjustapaukset ja epäeettinen toiminta ovat tietysti myös valtava ongelma, ja esimerkiksi Transparency International keskittyy korruptiotutkimuksessaan kattavasti myös yritysmaailman väärinkäytöksiin (Transparency International, 2020).

Tämä työ keskittyy kuitenkin käsittelemään julkisen sektorin piirissä tapahtuvaa korrup-toituneisuutta, minkä huomioon myös käsitteen määrittelyssä ja esimerkeissä. On myös huomattava, että lähes kaikki korrup-tioon perehtyvät tutkimukset painottuvat juuri julki-sen vallan päätöksen tekoon, ongelmallisiin rakenteisiin ja epäeettisiin toimintatapoihin. Syy tälle selittyy pitkälti, kun pohditaan julkisen sektorin toiminnan päämääriä, toimin-tatapoja ja toiminnan edellytyksiä.

Tilastokeskus määrittää julkisen sektorin muodostuvan valtiosta ja kunnista, ja julkisyh-teisön hallintoyksiköistä, jotka toteuttavat julkista taloudenhallintoa (Tilastokeskus). Jul-kisen sektorin toiminnan päämääränä on mahdollistaa koko yhteiskuntaa palvelevia ja sen etua ajavia toimia. Koko yhteiskunnan edun tavoittelu on monimutkainen päämäärä, ja on usein mielipiteiden ja tulkintatapojen varassa, mikä on yhteistä etua ja mikä ei. Julki-sen sektorin päätöksenteon on kuitenkin pyrittävä ajaa yhteistä tai enemmistön etua, kun taas yksityiset tahot tavoittelevat tuottoa ja optimaalisia valintoja omistajiensa näkökul-masta. Sen lisäksi, että julkisen sektorin linjaukset koskettavat laajempaa joukkoa ihmi-siä, sitä myös rahoitetaan verovaroin, mikä tekee päätöksentekoprosessin luotettavuus-ta entistä tärkeämpää. Esimerkiksi näistä syistä varsinaisesta korrup-tiosta puhutaan usein vain julkisen sektorin piirissä. Yksityisen sektorin epärehellinen ja -eettinen toi-minta linkittyy usein pohdintaan hyvästä johtamisesta ja yritysetiikan kysymyksistä (Fis-man, Golden 2018, 39).

On tulkinallista, mielletäänkö jokin yksityisen sektorin epäeettinen toiminta korrup-tioksi. Erilaiset taloudelliset petokset ovat esimerkkejä korrup-tiosta, ja voivat siten olla tulkitta-vissa yksityisen sektorin korrup-tioksi. Tällainen tilanne oli Enron-nimisellä yhdysvalta-laisella yrityksellä, jonka yritysjohto kavalsi pääomaa osakkeenomistajilta. Tapauksessa Enron väitti muuttavansa toimialansa öljy- kaasu- ja raaka-ainemarkkinoilta finanssitoi-minnaksi, jonka seurauksena yhtiön tulos kasvoi huipputuloksiin. Valtavat yritysvoitot olivat lopulta pelkästään kirjanpidollisia lukuja, ja osakkaat menettivät sijoittamansa va-rat kokonaan. Tässä case-esimerkissä törkeän kavalluksen seuraukset koituivat suurelle ryhmälle, ja motiivina oli ollut yksityisen edun tavoittelu. Korrup-tion kriteerit siis täyty-vät, vaikka julkinen sektori ei liity tapaukseen. Täten Enron:in tarina voisi olla esimerkki yritysmaailman korrup-tiosta. (Fisman, Golden 2018, 57–59)

2.2 Etiikasta ja integriteetistä

Olisiko mahdollista lähteä tutustumaan syvemmin siihen mitä korruptio on, pohtimalla ensin mitä se ei ainakaan ole? Salminen ja Mäntysalo (2013) toteavat, että korruptio olisi kaikkea sitä, mitä eettinen hallintatapa ei pidä sisällään. Eettisenä pidetään esimerkiksi sellaista toimintaa, joka ei loukkaa yleisesti omaksuttua ja hyväksyttyä moraalikäsitystä, oikeudenmukaisuutta ja mahdollisuutta luottaa yhteiskunnan järjestelmiin. On toki selvää, että yksilöiden moraalikäsitys on vaihteleva, ja puhumme abstraktista ilmiöstä, mitä ei ole mahdollista mitata asteikoin. Käsituserot luovat omalta osaltaan mielenkiintoisia harmaita alueita, joiden kohdalla on syytä pysähtyä pohtimaan korruption mahdollisuutta: onko järjestelmä oikeudenmukainen, onko tilanteessa korruptoituneisuutta, tai riskisyyttä sille?

Integriteetti käytös on usein koettu eettiseksi toimintamalliksi. Sillä tarkoitetaan karkeasti ilmaistuna rehellistä ja suoraselkäistä käytöstä. Integriteettisyys on monien eri eettisten arvojen summa, joka pohjautuu yhteiskunnan moraali- ja arvokäsityksiin. Leo Huberts (2014) jaottelee integriteettisyyden erikseen järjestelmää ja organisaatioita koskevaan integriteettiin sekä henkilökohtaiseen integriteettiin. Sen lisäksi integriteettisyyttä voidaan pohtia ylemmällä tai alemmalla tasolla riippuen siitä, toimitaanko poliittisen päätöksenteon tai johdon parissa, vai käytännön tasolla toteutuksessa.

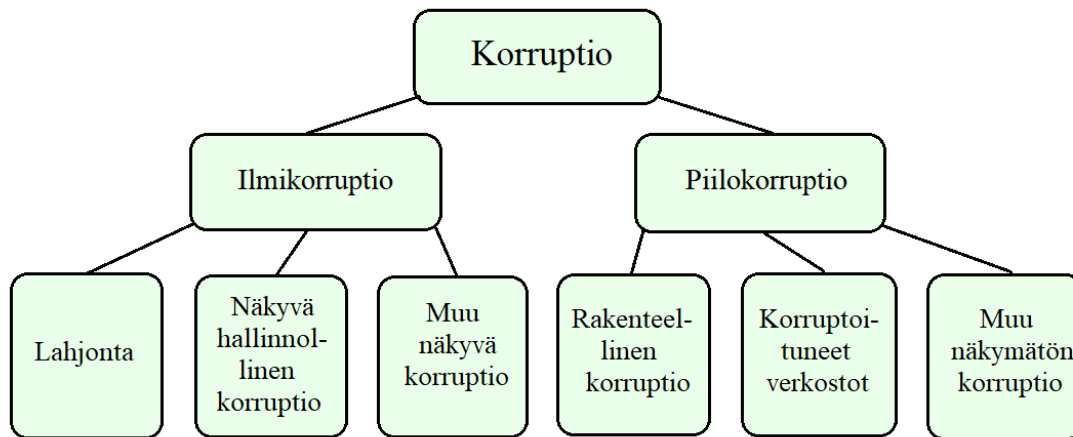
Integriteettisyys on lähtökohtana hyvään hallintoon, johtamiseen ja päätöksentekoon. Toisin sanoen integriteettisyys voi toimia myös lähtökohtana korruptiovapaaseen hallintoon. Integriteettisyys nojaa neljään lähikäsitteeseen, joiden yhtymä kuvastaa integriteettisyyden käsitettä: rehellisyys, loukkaamattomuus, riippumattomuus ja lahjomattomuus. Näiden arvojen jalkautuminen päätöksentekoon niin politiikassa kuin yritysmaailmassakin turvaa demokratian toteutumisen. (Salminen, 2018, 30)

2.3 Korruption alalajeja

Yksi tapa lähteä erottelemaan korruption muotoja on lähestyä aihetta ikään kuin vertikaalisesti, eli rikkeen vakavuuden ja törkeyden kautta. Raskaaseen korruptioon, vaihtoehtoisesti myös suurkorruptioon tai laajaan korruptioon (grand corruption), lukeutuu esimerkiksi lahjontatapaukset, kavallukset ja petokset. Toisen ääripään tapauksia luonnehditaan pienimuotoiseksi korruptioksi tai pienkorruptioksi (petty corruption), joihin lukeutuu kevyempiä rikkeitä. Pienimuotoisen korruption synonyymina käytetään käsitettä hallinnollinen korruptio, mikä kuvaa intuitiivisesti hieman tarkemmin, minkä tyyppisistä rikkomuksista on todellisuudessa kyse. Hallinnon korruption muotoja on esimerkiksi huono johtaminen, huonojen toimintatapojen suojelu ja velvollisuuksien laiminlyönnit. Tässäkin jaottelussa on syytä huomioida, että ero raskaan ja pienimuotoisen korruption välillä ei ole selkeä, vaan hyvin tulkinnan varainen veteen piirretty viiva. (Salminen, 2015)

Vaikka hallinnollinen ja pienimuotoinen korruptio nähdään synonyymeina, kyseessä ei ole pieni tai vähäpätöinen ilmiö. Hallinnollinen korruptio on hyvinvointivaltioiden yleisimpiä korruption ilmenemismuotoja, ja näin ollen myös todella merkittävä yhteiskunnan ongelma. On selvää, että kavallus on monesta näkökulmasta katsoen huomattavasti räikeämpi rike verrattuna velvollisuuden laiminlyöntiin. On kuitenkin syytä tähdentää, että pienkorruption käsite on luonteeltaan vähättelevä ja näin ollen myös harhaanjohtava termi kuvaamaan hallinnollista korruptiota.

Toinen tapa hahmottaa korruption moninaisuutta on jako ilmikorruption ja piilokorruption välillä. Käsitteitä avaa vertaus jäävuoresta, jonka meren pinnan päällä näkyvä huippu on ilmikorruptiota ja veden alle jäävä osuus piilokorruptiota. Ilmikorruption todentumia ovat kaikki suoraan lakia rikkova korruptio, esimerkiksi lahjonta ja kavallukset, sekä näkyvät moraaliset rikkeet, esimerkiksi todistettavissa oleva suosiminen. Piilokorruptio on sen sijaan näkymättömämpää ja vaikeasti todistettavaa epäeettistä toimintaa. Piilo- ja ilmikorruptioiden rinnastaminen hallinnollisen ja raskaan korruption käsitteisiin ei ole täysin harhaanjohtava, mutta synonyymeina niitä ei voi käyttää. Esimerkiksi juuri esitelty suosiminen on luokiteltavissa hallinnolliseen ilmikorruptioon.



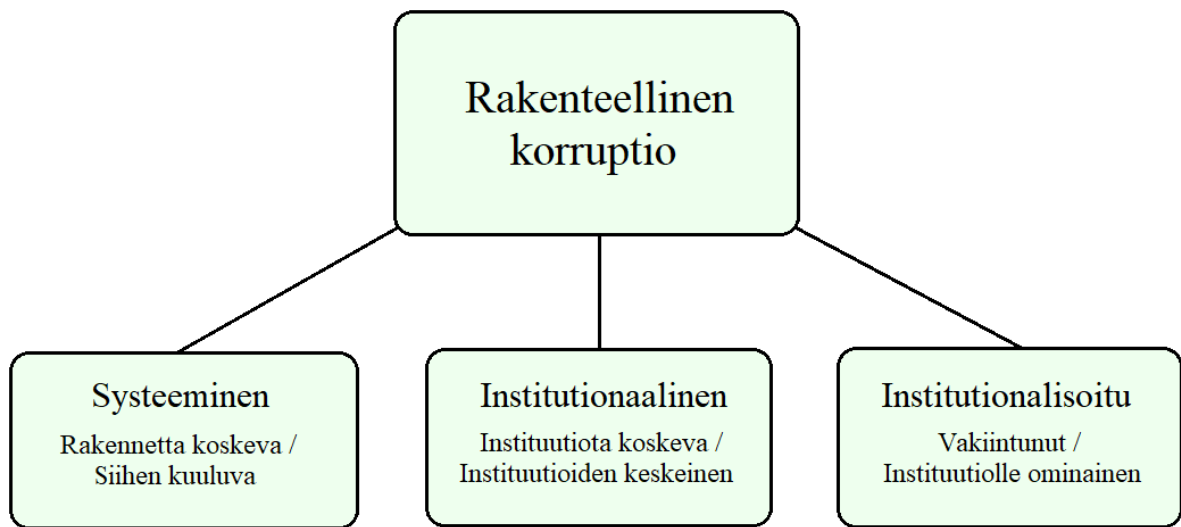
Kuvio 1. Ilmikorruption ja piilokorruption muodot. Mukailten: Salminen (2017)

Kolmas tapa tarkastella korruptiota on sen ilmenemisen laajuus henkilötasolla. Yksittäisellä korruptiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa korruptoituneisuus ilmenee sanansa mukaisesti yksilötasolla (Salminen, 2015, 18). Kyseessä voi olla tällöin suuretkin rikkeet, mutta ongelma on luonteeltaan yksittäistapaus. Tämän kaltaiset tapaukset eivät heijastele koko toimialan korruptio-ongelmaa. Yksittäisen korruption tapaukset voivat saada suuren mediahuomion, sillä rikkeet ovat usein henkilöityneitä. Esimerkiksi julkisen viran haltijan tai poliitikon korruptiorikkeet ovat yksittäistä korruptiota.

Yksittäisen korruption vastakohtana on institutionaalinen korruptio, joka kohdistuu organisaatioiden ja yhteiskunnan ongelmiin. Institutionaalisisessa korruptiossa ongelmana on olosuhteet, jotka ovat yleisesti taipuvaisia epäeettisyyteen. Koko organisaatiokulttuuri, johtaminen ja toimintakäytännöt ovat tällöin korruptoituneita. Institutionaalinen korruptio on luonteeltaan poliittista ja kohdistuu laajempaan yhteisöön, kuin yksittäisen korruption tapauksessa. (Salminen, 2015)

Institutionaalinen korruptio on lähestulkoon synonyymi rakenteellisen korruption kanssa. Salminen (2015) yhdistää institutionaalisen, systeemisen ja institutionalisoidun korruption käsitteet selittämään rakenteellisen korruption määritelmää. Näillä kolmella rinnakaistermillä on pieniä vivahde-eroja, joiden huomioiminen täydentää rakenteellisen korruption ymmärrystä. Edellä avattiin institutionaalisen korruption olevan instituution luonteeseen perustuvaa korruptoituneisuutta. Institutionalisoitu korruptio on tästä

vakiintuneempi ilmentymä, joka on kehittynyt alalle ominaiseksi toimintamalliksi. Systemisellä korruptiolla tarkoitetaan järjestelmissä olevaa korruptoituneisuutta. Näistä kolmesta osatekijästä summautuu rakenteellisen korruption käsite. Kaikki neljä käsitettä sisältävät päällekkäisyyksiä ja niitä on alan kirjallisuudessa käytetty myös toistensa synonyymeina. Huomioimalla useita korruptiokirjallisuudessa käytettyjä käsitteitä, taataan mahdollisimman aukoton ja kattava ymmärrys sille, mitä rakenteellinen korruptio on. Lähikäsitteet auttavat ymmärtämään rakenteellisen korruption määritelmää. Seuraavaksi siirrytään luonnehtimaan rakenteellisen korruption määritelmää itsenäisenä ilmiönään.



Kuvio 2. Rakenteellisen korruption määritelmä lähikäsitteiden avulla. Mukaillen: Salminen 2015

Rakenteellinen korruptio on järjestelmille ja instituutioille tyypillinen korruption muoto. Se on siinä mielessä epäkonventionaalinen, että se ilmenee laillisissa rakenteissa ja hyödyntää niissä olevia mahdollisuuksia. Sitä ei kyetä selittämään yksinomaan korruptoituneiden yksilöiden teoilla. Rakenteellinen korruptio vääristää instituutioiden perustehtävää ja pahimmillaan demokraattisen yhteiskunnan toimintaa. Rakenteellinen korruptio heikentää hyvää hallintotoimintaa ja horjuttaa yleistä luottamusta instituutioihin ja organisaatioihin. Monesti näkymättömänä ja heikosti tunnistettavana korruptiona sen torjunta vaatii erityisiä toimenpiteitä. (Salminen, 2015)

”Rakenteellinen korruptio on epäasiallista ja luottamusta heikentävää toimintaa, joka juontuu yhteiskunnan rakenteiden hyväksi käyttämisestä” (Mäntysalo 2019; Pohjolainen 2012) Nämä sitaatit kiteyttävät minkälaista ilmiötä rakenteellisen korruption käsitteellä luonnehditaan. Se ei välttämättä ole suoranaisesti laitonta, vaan voi käynnistyä ikään kuin yhteiskuntarakenteiden porsaanreikiä hyödyntämällä epäeettisiin tarkoituksiin, tai epäeettisiin seurauksiin. Toisaalta kaikissa korruption muodoissa raskaasta hallinnolliseen korruption voi olla rakenteelliselle korruptiolle ominaisia lähtökohtia.

Ongelmana rakenteellisen korruption tunnistamisessa on ajatus toimintamallien kuuluvan organisaatiokulttuuriin. Se, että totutut käytännöt ovat ”maan tapa” ei ole perustelu sille, että toiminta olisi eettisesti hyväksyttävää. Summaten voidaan todeta, että rakenteellinen korruptio on yhteiskunnan totutuissa toimintamalleissa ilmenevää epäeettisyyttä. Se voi olla toteutunutta toimintaa tai alusta, joka mahdollistaisi epäeettisen toiminnan. Rakenteellinen korruptio ilmenee yksittäistason huomattavasti laajemmalla alueella. Sen tunnistaminen vaatii yhteiskuntarakenteiden ja toimintamallien kriittistä tarkastelua ja uudelleen arviointia.

2.4 Riskisimpiä korruption muotoja Suomessa

Suomen yleisemmät korruption riskikohteet ovat rakenteellisen korruption muotoja, mikä tarkoittaa, että niiden tunnistaminen on monelta osin hankalaa. Kotimaisen korruption tunnistamisvaikeuksiin on reagoitu vakavasti, minkä seurauksena siihen on alettu lähi-vuosina kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Poliisiammattikorkeakoulu (2015) toteutti kyselytutkimuksen, joka selvitti korruption riskisektoreita Suomessa. Merkittävimmät riskisektorit olivat julkiset hankinnat, rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen toimintaympäristö. Rakennusalan ja kaa-voituksen korruptoituneisuus perustuu pitkälti toimialalla liikkuviin valtaviin rahamääriin, sillä taloudelliset motiivit ovat myös Suomessa merkittävä korruption riski. Toinen rakennusalan merkittävä korruption riski on harmaan talouden laajat ilmentymät. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan erilaisia palvelu- ja tavarahankintoja, esimerkiksi terveydenhuollon piirissä. Julkisten hankintojen korruptoituneisuus voi olla esimerkiksi jonkun yrityksen palvelujen suosimista, nepotismia tai vastaavaa pienen piirin edun suosimista. Käsitellään seuraavaksi tarkemmin pienen tahon suosimiseen liittyviä korruption riskejä.

Yksi epärehellinen ja Suomessa yleinen toimintarakenne on hyvä veli -verkot, jolla tarkoitetaan vastavuoroisuuteen perustuvaa, ulkopuolisilta suljettua sosiaalista järjestelmää, joka ajaa ja suojelee jäsenistönsä tai yhden jäsenen etua. Hyvä veli -verkot ovat ongelmallinen ja korruptoitunut rakenne, joka hyödyntää sosiaalisia suhteita siten, että se ajaa verkoston ulkopuolisten henkilöiden ylitse. (Mäntysalo 2019)

Eturistiriitatilanteet ovat myös yleinen rakenteellisen korruption muoto Suomessa. Hyvä esimerkki eturistiriitatilanteesta ovat tuplaroolit. Tuplarooleilla tarkoitetaan, että viran haltija on edustettuna useamman päättävän tahon vaikutuselimessä. Tällöin viranhaltija voi henkilökohtaisten kannustimien vuoksi ajaa jonkin tahon etua toisen päätöselimen sisäpuolelta. Tämän seurauksena syntyy jääväysongelma. Jääväyskulttuurin tarkoituksena on torjua mahdollisuutta päästä ajamaan jonkin virallisen tahon päätöksentekotilanteen kautta etua, joka linkittyisi myös päättäjän omaan etuun jollain tavalla. (Mäntysalo, Nazarenko 2019)

Vielä jääväysongelmaa laajempi ilmiö on niin kutsuttu pyöröovi-ilmiö, josta syntyy, kun henkilö siirtyy toimielimestä toiseen. Esimerkiksi siirtymä politiikasta yritysmaailman tai toisinpäin mahdollistaa myös sen, että hiljainen tieto ja tahon sisäinen informaatio siirtyy henkilön mukana. Informaation transaktio ei itsessään ole ongelmallista. Pyöröovi-ilmiötä on kuitenkin mahdollista väärin käyttää räikein tavoin. Esimerkiksi poliitikkojen tietoinen houkuttelu yrityksen tehtäviin motiivina mahdollinen sisäpiiritiedosta hyötyminen on todettava epäeettiseksi toimintamalliksi. (Mäntysalo, Nazarenko 2019)

Pyöröovi-ilmiö on yksi esimerkki poliittisen toimintaympäristön korruptioriskeistä, johon kuuluu politiikan toimet kunta tasolta eduskuntaan asti. Esimerkiksi virkanimityksissä on havaittu olevan suuria korruptioriskejä. Virka – ja vastuutehtävien nimityksissä päätöksentekoprosessiin voi olla motiiveina henkilön pätevyyden sijaan esimerkiksi sosiaaliset suhteet, vastapalvelukset tai henkilöitynyt informaatio. Tällaisissa tilanteissa on äärimmäisen haastavaa, joissain tapauksissa jopa mahdotonta, todentaa aukottomasti päätöksentekoon vaikuttaneita epäeettisiä motiiveja. (Peurala & Muttilainen 2015)

Vaali- ja puoluerahoitus on laillinen toimintamalli, jonka varjolla tapahtuu myös arveluttavaa politiikan rahoitusta. Esimerkiksi vaalirahoitus vastapalvelusta vastaan tai puolueen tarjoamien palveluiden ostaminen ylihintaan ovat puolueen epäeettistä rahoittamista. Vaalirahoituksen väärinkäytökset ovat saaneet viime aikoina myös paljon mediahuomiota, niin kuin muutkin julkisen sektorin viranhaltijoiden korruptiotapaukset. Tällaiset korruptiotapaukset saattavat olla vahvasti henkilöityneitä, mikä lisää median kiinnostusta ja näin ollen myös tapausten saamaa julkisuutta. Poliitiikan toimintaympäristön korruptoituneisuuden korostuminen mediassa ei kuitenkaan ole täysin virheellinen kuva Suomen korruptioriskeistä, sillä toimialan on todettu kuuluvan kolmeen suurimpaan korruptioriskisektoriin. (Peurala & Muttilainen 2015)

Suomessa yksi riskinen rakenteellisen korruption ilmentymä on laitton lobbaus (Peurala & Muttilainen 2015). Yksinkertaisimmillaan lobbauksella tarkoitetaan vaikuttamista. Lobbauksen luonteeseen sisältyy eturintamassa olevien ihmisten vaikutusmahdollisuuksien hyödyntäminen päätöksenteossa. Niin kuin aiemmissakin korruptiomuodoissa olen painottanut, myös lobbaus on mahdollinen vaikuttamiskeino täysin laillisin sekä eettisin toimin. Lobbauksena pidetään myös tilanteita, joissa päätöksenteko perustuu vahvasti asiantuntijoiden näkemysten ja tietotaidon hyödyntämiseen. Toiminta on todella

perusteltua; poliittisten linjavetojen vaikutuksia yritysmaailmaan pystytään punnitsemaan asiantuntevammin, kun toimiala ja sen nykyiset käytäntömallit ovat tuttuja. Suora linkitys lobbauksen yhteydestä korruptoituneisuuteen on perustelematon, mutta asetelman korruptioriskisyys on tärkeää tunnistaa ja huomioida. Yhdysvaltalaistutkimus on havainnut lobbareiden ja poliitikkojen yhteistyön olevan todella henkilöitynyttä sen sijaan, että tietotaito olisi alakohtaista. Asetelma on vahvasti ristiriidassa laillisen lobbauksen toimintamallien kanssa. Henkilöitynyt lobbaus kieli vahvasti siitä, ettei päätöksentekoon vaikuttava informaation välittäminen ole vilpittömpää, vaan perustuu pitkälti sosiaalisiin vaihtokauppoihin. (Bertrand, Bombardini, Trebbi 2011)

Kotimaisen korruption eri toimialojen poikkileikkauksena voidaan havaita, että korruption ilmentymistä eri toimialojen välillä yhdistä intressiristiriidat. Intressiristiriitoihin sisältyy kaikki tilanteet, joissa ajetaan marginaalin etua yhteisen edun sijaan. Tähän sisältyy lähes kaikki aiemmin esiteltyt korruption muodot. Suomen intressiristiriitatilanteissa korostuu rakenteellisen korruption piirteet. Jo se, että kotimaista korruptiota käsitellään toimialoittain, kieli organisaatorakenteiden olevan osaltaan korruptoituneita.

Myös suomalaisten käsitystä valtiomme korruptoituneisuudesta on selvitetty avoimien kyselytutkimuksien avulla. Näiden tutkimusten tulokset ovat selkeästi linjassa niiden tutkimusten kanssa, joissa lähdeaineistona on käytetty alan kirjallisuutta ja alan asiantuntijoiden haastatteluja. Kansalaisten kyselyssä julkisen sektorin korruptioriskeiksi on mielletty huono hallintotoiminta, hyvä veli -verkot, vallan väärinkäyttö sekä rekrytoinnin ja nimitysten yhteydessä tapahtuva suosinta. Nämä korruption muodot ovat piilokorruption muotoja. (Salminen & Viinamäki 2017) Onkin todella mielenkiintoista, että vaikka Suomen tyypillisimmät korruption ilmentymät ovat yhteiskuntarakenteissa tapahtuvaa piilokorruptiota, on kansalaisilla silti selkeä konsensus siitä, minkälaisia korruptioriskejä Suomessa ilmenee.

Suomen korruption riskisektorit ovat huomattavasti moninaisempia, kuin mitä kansainväliset korruptiomittaukset antavat ymmärtää. Kun perehdytään tarkastelemaan kotimaista korruptiota ilman vertailuasetelmaa muihin valtioihin, saadaan huomattavasti oikeellisempi kuva Suomen korruptoituneisuudesta. Kiteyttäen voidaan sanoa, että erilaiset intressiristiriitatilanteet ovat yleisimpiä korruption ilmentymiä Suomessa. Rakenteellista korruptiota ilmenee sellaisilla toimialoilla, joiden organisaatorakenteet ovat

monimutkaisia ja monitahoisia. Toinen korruptioriskiinkin vaikuttava päätekijä on toimialalla liikkuva rahamäärä: mitä suuremmat rahavirrat toimialalla liikkuu, sitä riskisempi se on korruptiolle. (Muttalainen & Peurala 2010)

3 KANSANTALOUDELLISET SEURAUKSET

3.1 Korruptio yhteys talouskasvuun

Korruption yhteyksiä kansantalouteen on tutkittu pääsääntöisesti rinnastamalla kvantitatiivisia tutkimustuloksia jonkin valtion talouden tilanteesta sen korruptiolukuihin. Numeerisesta datasta on tehtyä esimerkiksi korrelaatiotutkimuksia. Eri valtioiden väliset vertailututkimukset BKT:n kehityksen suhteesta korruptoituneisuuteen osoittavat, että korruption ja talouskasvun välillä on selvä yhteys.

Mauro (1995) osoitti, että talouskasvun kehitys eroaa merkittävästi eri korruption tason kansantalouksissa. Hänen tutkimuksessaan todettiin, että talouden kehitys 60-luvulta 90-luvulle oli huomattavasti hitaampaa korruptoituneissa valtioissa. Tutkimuksessa esitettiin verrokkivaltioina esimerkiksi Norja ja Venezuela, joiden taloudelliset lähtökohdat olivat 1960-luvulla hyvin samankaltaiset. Valtioilla oli lähes sama tulotaso sekä talouskasvua edesauttavana luonnonvarana samankaltaiset öljyvarannot hyödynnettävänä. Näiden tekijöiden näkökulmasta valtioilla olisi voinut olla talouskasvun kehityksessään samankaltaisuutta. Korruptioluvut olivat valtioiden välillä lähes päinvastaiset. Korruption esiintyvyyden pääteltiin olevan merkittävä talouskasvuun vaikuttava tekijä.

On huomattavasti ongelmallisempaa selvittää mahdollisia syy-seuraussuhteita rakenteellisen korruption ja kansantalouden välillä. Rakenteellisen korruption muodoista ei ole, eikä siitä ole kovin mielekästäkään muodostaa numeerista tutkimusdataa. On myös hyvä huomioida, ettei vaikutukset ole välttämättä suoria näiden muuttujien välillä, vaan seuraukset vaikuttavat talouteen myös välillisesti. (Koyuncu, 2002)

On myös paljon muita syitä sille, miksi talouskasvu on heikompaa laajan korruptioilmaantuvuuden maissa. Syitä löytyy, kun tarkastellaan kehitysvaltioiden korruptiosta koituvia taloudellisia negatiivisia vaikutuksia. Tämän työn painopiste on kuitenkin kehittyneissä valtioissa, minkä vuoksi korruption ja talouskasvun välistä linkkiä keskitytään tarkastelemaan siitä valosta. Seuraavassa osiossa siirrytään tarkastelemaan erilaisia korruptoituneita käytäntöjä, joilla on todettu olevan negatiivisia vaikutuksia kansantalouden kehitykseen.

3.2 Talouskasvua heikentäviä toimintamalleja

Hallintorakenteet ja valtion järjestelmien byrokratia vaikuttaa siihen, miten esiintyvä korruptoituneisuus vaikuttaa kyseisen valtion talouteen. Kehittyneissä valtioissa byrokratia on usein hyvin organisoitua ja julkisen sektorin järjestelmiin on vahvaa luottamusta. Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi voitelurahojen käyttö voi olla jopa prosessia hidastavaa toimintaa. Voitelurahoilla tarkoitetaan lahjuksia, joiden tavoitteena on varmistaa tai kiihdyttää jonkin prosessin etenemistä. Kun hallinnollisiin instituutioihin ja järjestelmien toimivuuteen voidaan luottaa ilman lahjuksiakin, on aikaa vievää ja turhaa järjestää voitelurahoja tai sopia prosessin etenemisestä sääntöjen ulkopuolella. Tällä tavalla menetellessä syntyy inhimillisen pääoman tehotonta käyttöä. Mikäli inhimillisen pääoman tehottomuus on yksittäistapauksia suurempi ilmiö, on sillä eittämättä vaikutuksia kansantalouteen. (Kéita, 2019)

Esimerkkinä voisi esittää, miten julkisen sektorin virassa päätöstä tekevä henkilö kuluttaa aikaansa tarjouskilpailussa. Mikäli voitelurahoja ei käytetä, päätöksentekoprosessia punnitaan eri tarjouksien välillä sen mukaan, mitä informaatiota tarjoukset jättäneet tahot ovat heille antaneet. Sen sijaan, jos järjestelmän ulkopuolella on epäeettisiä lisäkannustimia jonkin tarjouksen puolesta, kuluu viranhaltijalta lisää aikaa päätöksen tekemiseen hänen huomioidessa myös ”pöydän alla” olevat kannustimet. Tällöin päätöksen tekijän aika kuluu tarpeettomasti päätöksentekoon, joka saisi lopputuloksen myös ilman voitelurahoja. Tällainen korruption siis jarruttaa byrokratian rattaita (eng. sand on wheels) ja hidastaa muuten toimivaa päätöksentekoprosessia (Kéita, 2019).

Otetaan verrokiksi valtio, jossa julkisen sektorin hallinto on hyvin pirstaloitunutta, puutteellisesti organisoitua tai jopa olematonta. Tehottomat hallinnolliset instituutiot muokataan käytännön maailmassa toimivimmiksi voitelurahojen avulla. Tällöin lahjukset voidaan jopa tulkita maksuiksi sitä vastaan, että byrokraattinen prosessi saadaan vietyä eteenpäin. Korruptio on tällaisessa tilanteessa byrokratian rattaita voitelevaa toimintaa (eng. ”grease on wheels”) (Kéita, 2019).

Varhaisessa korruptiotutkimuksessa Leff (1964) esittää korruption olevan talouden toimivuutta edesauttava tekijä kaikissa valtioissa, täten myös kehittyneissä valtioissa. Leff rakentaa väitteensä ajatuksesta, että kaikki julkisen vallan tekemät markkinoihin

vaikuttavat toimet vääristävät tehokkaiden markkinoiden muodostumista. Leff esittää, että lahjuksilla nämä markkinavääristymät korjaantuisivat, ja talous toimisi jälleen tehokkaasti. Tästä ajatuksesta syntyi Leffin kehittämä tehokkaan korruption teoria.

Nykypäivään asti on säilynyt ajatus tehokkaiden markkinoiden olevan koko yhteiskunnalle hyödyksi. Muilta osin Leffin esittämät väitteet markkinoiden tehokkuudesta korruption keinoin on saanut osakseen valtavat määrät kritiikkiä. Kuten aiemmin esitettiin, puutteellisesti organisoituneissa yhteiskunnissa korruptio voi edesauttaa tehokkuutta, mutta muilta osin korruptio mielletään nykypäivänä vain haitalliseksi ilmiöksi. Teoriaa on esimerkiksi kritisoitu lahjusten ottajien puolueellisuuden huomiotta jättämisestä sekä korruption eriarvoistavista elementeistä. On esimerkiksi havaittu, että korruptoituneet päättäjät ovat taipuvaisia suosimaan tuttujaan ja sukulaisiaan. Sen lisäksi korruption yleistyessä lahjuksista tulee lähes oletusarvomaksuja, mikä luonnollisesti on eriarvoistava ja rikkaita suosiva asetelma. (Fisman & Golden 2018)

The Wall Street Journal esitti artikkelissaan, että lobbauksella olisi ollut yhteys vuoden 2007 finanssikriisiin (Simpson, 2007). Artikkelissa esitetään, että vuosina 2002–2006 Yhdysvaltojen kaksi suurinta kiinnelainoittajaa Countrywide Financial ja Ameriquest olivat käyttäneet lähes 30 miljoona dollaria lobbaukseen ja kampanjalahjoituksiin. Lobbauksen tarkoituksena oli estää lakiuudistus, jonka tarkoituksena oli hillitä silloin valloilla ollut valtavaa asuntolainojen myöntämisen kulttuuria. Lainoittajat pyrkivät estämään lain, sillä se olisi ollut heidän oman liiketoiminnan edun mukaista. Asuntolainojen määrä kasvoi holtittomaksi kuplaksi markkinoilla, mikä lopulta puhkesi aiheuttaen vuoden 2007 finanssikriisin ja siitä seuranneen kansainvälisen talouden taantuman. (Fisman & Golden, 2018).

Simpsonin artikkeli on innoittanut Kansainvälisen valuuttarahaston toteuttamaan tutkimukseen, joka selvittää lobbauksen ja finanssikriisin välistä yhteyttä. Tutkimuksessa havaittiin, että Countrywide Financialin ja Ameriquestin harjoittama lobbaus oli koko pankkisektorilla todella yleinen ilmiö. Lobbaus korostui entisestään niillä pankeilla, jotka kärsivät suurimmista subprime-riskeistä. Pankit pyrkivät lobbauksellaan takaamaan liiketoimintamallinsa jatkuvuuden, vaikka he olivat täysin tietoisia subprime-riskistään. Toisin sanonon, pankit tavoittelivat puhtaasti omaa etuaan sivuuttaen yhteisen edun. Tällaista asetelmaa luonnehditaan moraalikadon tilanteeksi (eng. moral hazard). Moraalikadon

tilanteessa toimijan ottaman riskin seuraamukset lankeavat jollekin ulkopuoliselle taholle, mikä lisää toimijan halua riskinottoon. Finanssikriisiä edeltävässä lobbauksessa pankit lisäsivät riskisien subprime-lainojen myöntämistä, sillä lainojen takaisinmaksun ongelmat koituivat pankin sijaan heidän asiakkailleen. (Igan, Mishra, Tressel 2009)

Lainojen myöntäminen ja sitä edesauttava lobbaus olivat täysin laillinen toimintamalli, vaikka se oli vahvasti vastoin yhteisen edun mukaista menettelyä. Jälkikäteen voi viisastella, ettei lobbaus ollut yhtään kenenkään edun mukaista. Esitelty ilmiö on ääriesimerkki tilanteesta, jossa asiantuntijoiden lobbaus ei ole optimaalista päätöksenteon tueksi. Moraalirikadon tilanteessa lobbaus on yhteisen edun vastaista marginaalin hyödyn tavoittelua. Seuraavassa kappaleessa pohditaan, onko moraalirikatoon mahdollista vaikuttaa ja minkälaisin keinoin.

4 TORJUNTAKEINOT

4.1 Ennaltaehkäisevät toimet

Koko tutkielman ajan on painotettu korruption olevan moninainen, tulkinnallinen ja laaja käsite. Sen vuoksi monessa korruptiotapauksessa on epäselvää, mikä toiminta on tuomitavaa ja mikä moitittavaa. Ensisijaisesti kotimaisen korruption torjuntakeinoksi esitetään näiden harmaiden alueiden selkeyttämistä.

Jo alan varhaisemmassa kirjallisuudessa lähdetään usein liikkeelle ajatuksesta, jossa korruptiota ehkäistään eettisen koodiston vahvistamisen myötä. Tällöin tavoitellaan organisaatioiden etiikan vahvistumista yksilötasolla, selkeyttämällä virkamiehille ammatillinen eettisyys toimialallaan. (Isaksson, 1997) Koodiston selkeytyksellä pyritään eliminoimaan tilanteet, joissa tulkinnanvaraisuus mahdollistaisi epäeettisen toiminnan. Sen vuoksi korruption ehkäisyssä nykypäivänä kiinnitetään entistä enemmän huomiota siihen, että eettinen koodisto vakiinnutettaisiin luomalla virallisia säädöksiä.

Luvussa 2.4 esiteltiin kotimaisen korruption riskisimpiä tilanteita. Näihin tunnistettuihin riskikohteisiin on esitetty paljon suoria ehdotuksia epäeettisen toiminnan eliminomiseksi. Pyöröovi-ilmiön luomiin epäsuosiollisiin informaation transaktioihin on ehdotettu karenssiaikoja siirtymien väliin. Tällöin välttyttäisiin tuoreen tahon sisäisen tiedon siirtymisestä eri toimielimeen. Esimerkiksi puolen vuoden karenssi monimutkaistaisi merkittävästi henkilön palkkausta, kun motivaationa on sisäpiiritieto. (Peurala & Muttilainen 2015)

Lobbauksen ongelmallisuuteen ollaan luomassa ratkaisuksi lobbarirekisteriä. Rekisteri on lakisääteinen kaikille avoin tietokanta päätöksentekoon vaikuttaneista tahoista. Rekisterin valmistelu aloitettiin 2020 maaliskuussa ja sen on tarkoitus astua voimaan vuonna 2023. Lobbarirekisterin tarkoituksena on lisätä hallinnon avoimuutta. (Oikeusministeriö, 2020) Lobbarirekisteri on erinomainen esimerkki korruptoituneisuuden ennaltaehkäisyyn

lainsäädännön keinoin. Virallistamalla eettisiä toimintatapoja minimoidaan hallinnon korruptioriskejä.

Epäeettisyyden torjumisen lisäksi korruptiota ehkäistään tehokkaasti kannustamalla organisaatioita hyvään hallintoon. Integriteetin vahvistaminen ja jalkauttaminen organisaation toimintamalleihin edesauttavat eettistä hallintoa. Integriteettiä vahvistetaan organisaatioissa hallinnon kehittämisen toimittehtävissä työskentelevien johdolla, se ei missään nimessä toteudu itsestään. (Salminen, 2018) Kansainvälinen integriteetti järjestelmä (2011) kartoitti tutkimuksessaan, että Suomi tarvitsisi konkreettisempia toimintatapoja hyvän hallinnon edistämiseen ja vahvistamiseen. Tutkimuksessa todettiin, että vaikka Suomen korruptoituneisuus on huomattavan vähäistä, korruption torjuminen ennaltaehkäisevästi vaatisi enemmän toimia. (Salminen, Ikola-Norrbacka, Mäntysalo 2019)

Rakenteellisen korruption ennaltaehkäisy vaatisi integriteetin vahvistamisen kaltaisia organisaatiokulttuurin muutoksia. Rakenteelliset ongelmat ovat haastavia ja hitaita muuttaa. Ensimmäinen ja merkittävin askel on tarkastella organisaation tai yhteiskunnan totuttuja toimintamalleja kriittisesti. Sen jälkeen on keskeistä myöntää havaitut ongelmat. Luopumalla “maassa maan tavalla” tai “tai näin on ennenkin tehty” ajatuksista, päästään kiinni rakenteellisiin korruption ongelmiin. (Mäntysalo, Nazarenko 2019)

4.2 Tunnistaminen ja seuraaminen

Realisoituneen korruption havaitseminen on äärimmäisen haasteellista. Erityisesti rakenteellinen korruptio on luonteeltaan vaikea havaita. Sen vuoksi rakenteellisen korruption poistaminen on huomattavasti kompleksisempaa, kuin yksittäisen korruption.

Korruptoituneisuus paljastumiseen on kaksi tyypillisintä tapaa. Organisaation sisältä lähtöisin oleva ilmoitus epäeettisestä toiminnasta vai vaihtoehtoisesti korruptoituneisuuden paljastuminen jonkin muun tutkinnan yhteydessä. Näistä vaihtoehdoista sisältäpäin tulevien ilmoitusten määrään voidaan pyrkiä vaikuttamaan erilaisin tavoin. Ilmoituskynnyksen on oltava mahdollisimman matala. Tärkein tekijä olisi myös turvata ilmoittajan anonyymiyys, mikä voi olla käytännössä todella haasteellista toteuttaa. Ilmoittajan suojelulla pyritään siihen, ettei korruptiosta vuotaneelle henkilölle koituisi ongelmia ilmoituksesta. Henkilö, jolla on tietoa jonkin organisaation toimintatavoista, nauttii usein myös organisaation luottamuksesta. Tällöin tietojen vuotaminen voi joissain tapauksissa tarkoittaa esimerkiksi työpaikan menettämistä. Ongelmana on, että sisäpiirin tieto on usein henkilöitynyttä, jolloin tiedot vuotaneen työntekijän henkilöllisyys on helppo rajata potentiaaliin vaihtoehtoihin. Pelko ilmoittajalle koituvista ongelmista voi olla merkittävä motiivi ilmoituksen tekemättä jättämiselle. Valtakunnansyyttäjävirsto on esittänyt raportissaan, että ilmoittajan suojelua varten pitäisi asettaa tarkemmat lakipykälät. (Valtakunnansyyttäjävirsto, 2019)

Monet kotimaisen korruption tapaukset päätyvät tutkintaan tutkivan journalismin keinoin (Mäntysalo, Nazarenko 2019). Syinä tähän on edellä esitelty korruptiotunnistamisen pienet resurssit sekä aiemmin esitelty yksilöille koituva ilmoittamisen ongelmallisuus. Ulkopuoliselle taholle ei koidu korruptioepäilyn paljastamisesta rangaistusta sisäpiirin tiedon levittämisestä. Median voi myös vedota lähdesuojaan, jolloin tietovuodon henkilöityminen loivenee. Toisaalta ongelmallista on, että tutkiva journalismi päättyy julkiseksi tiedoksi, jolloin esimerkiksi mahdolliset väärät epäilyt voivat saada tarpeetonta negatiivista julkisuutta.

Korruption torjumiseen yhtenä keinona toimii pilliin puhaltaminen (eng. “whistleblowing”). Malli havainnollistaa korruption tunnistamisen vaiheita ja niihin liittyviä

ongelmia. Pilliin puhaltaminen on tietoista yksilöstä lähtöisin olevaa korruption tunnistamista ja sen torjumista. (Salminen, 2018) Pilliin puhaltamisen käytäntöjen vakiinnuttaminen yksilön suojan turvaten voisi olla tehokas tapa puuttua organisaatorakenteiden ongelmiin. Järjestely yksilöiden havaitseman korruption ilmiantamisesta on kuitenkin tällä hetkellä teoreettisen mallin tasolla. Tulevaisuudessa täytyisikin keskittyä siihen, miten pilliin puhaltaminen mahdollistettaisiin yksilön oikeudet turvaten. Toimiva järjestely korruption ilmiantamiseen olisi yksinkertainen matalan kynnyksen järjestelmä, joka ei loukkaa yksilön suojaa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämä tutkimus selvittää, että korruptio on moninaisempi laajempi ja kompleksisempi ilmiö, kuin mitä yleinen on ymmärretty. Korruption ilmenemismuotojen kirjo on merkittävästi laajempi vyyhti, kuin esimerkiksi lahjonnan ja muiden taloudellisten kavallusten muodot. Korruptiota tulisi tarkastella sen kaikkien muotojen näkökulmasta.

Edellä esitellyistä syistä johtuen, myös Suomessa tapahtuvaa korruptiota tulisi tarkastella itsenäisenä ilmiönään. Kansainväliset korruptiomittaukset antavat hyvin puutteellisen ja yksioikoisen kuvan Suomen korruptiotilanteesta. Indeksimitauksissa ongelmallista on, että ne huomioivat vain tiettyjä korruption ilmentymiä. Tämä voi vääristää käsitystä kansantalouden todellisesta korruptoituneisuudesta: rajallinen tarkastelu antaa rajalliset tutkimustulokset. Indeksimitausten ongelmallisuus korostuu Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa, jossa julkisen sektorin epäeettiset ilmentymät eivät vastaa niitä korruption muotoja, joita indeksitutkimus huomioi. Kansainvälisten korruptiovertailujen antamat tulokset Suomen korruptiosta osoittavat, että Suomessa ilmenee vähiten tutkimuksessa noteerattuja korruption muotoja suhteessa muihin kansantalouksiin. Kun tavoitteena on saada käsitys Suomen todellisesta korruptiotilanteesta, täytyy ilmiötä tarkastella eri tutkimustavoin.

Ensimmäinen tämän tutkielman tavoitteista oli tarkastella Suomessa tapahtuvaa korruptiota itsenäisenä ilmiönä ja luoda kokonaiskuva kotimaisista korruptioriskeistä. Aihetta lähestyttiin hyödyntämällä alan tietokirjallisuutta ja tutkimustuloksia. Tutkimus osoitti, että Suomessa korruptio on huomattavasti merkittävämpi ongelma, kuin indeksimitausten tulokset antavat ymmärtää. Tämä johtuu kotimaisen korruption olevan pitkälti yhteiskuntarakenteissa oleva ongelma, mikä poikkeaa monen muun valtion korruptiomuodoista.

Kotimaisiksi korruptioriskeiksi löydettiin rakenteellisen korruption eri ilmenemismuodot, joista merkittävimpiä ongelmia olivat julkisen sektorin hankinnat, rakennus- ja kaavoitusala sekä erilaiset sosiaaliin suhteisiin perustuvat suosimistapaukset. Kaikissa kolmessa merkittävimässä korruptioriskikohteessa on havaittavissa rakenteellisen korruption piirteitä. Toimialojen ongelmallisuus piilee vakiintuneissa epäeettisiksi

muodostuneissa toimintamalleissa, joka on kytköksissä organisaatorakenteeseen ja järjestelmään. Sen sijaan, Suomessa yksittäisten henkilöiden tekemät korruptiorikkeet ovat yksittäistapauksia, eivätkä konkreettisia ilmentymiä suuremmasta taustalla vaikuttavasta ilmiöstä.

Toinen tutkimuksen pääteema oli tarkastella kansantalouden bruttokansantuotteen välistä yhteyttä korruptioon, sekä pohtia korruption muita mahdollisia taloudellisia seurauksia. Molempiin kohtiin löydettiin alan kirjallisuuden pohjautuvaa näyttöä. BKT:n ja korruption välillä on selkeästi havaittava kausaalisuhde. Voidaan siis todeta, että kunkin kansantalouden korruptoituneisuus vaikuttaa myös sen talouskasvuun.

Sen lisäksi, että korruptiolla yleisellä tasolla on yhteys talouskasvuun, myös rakenteellisen korruption muodoilla havaittiin olevan omat taloudelliset seuraamukset. Selittäviä syitä tälle on esimerkiksi hallintorakenteiden kehnon organisoinnin mahdollistamien epäeettisten toimintamallien aiheuttama tehottomuus. Hyvinvointivaltioissa tapahtuva rakenteellinen korruptio on julkisen sektorin organisaatorakenteiden toimivuutta hidastavaa toimintaa. Summaten voidaan todeta, että korruptio aiheuttaa tehokkaita markkinoita vääristäviä lopputulemia, joiden seuraukset vaikuttavat monin eri tavoin valtioiden kansantalouksiin.

Suomen korruptioriskeillä on toteutuessaan moninaisia negatiivisia seurauksia, minkä vuoksi kotimaiseen korruption tutkimukseen, ennaltaehkäisyyn ja tunnistamiseen tulisi käyttää entistä enemmän huomiota. Tutkimuksen kolmas pääteema oli käsitellä keinoja, joilla kotimaiseen korruptioon voisi reagoida ja vaikuttaa. Tutkimuksessa todettiin, että tehokkain ennaltaehkäisevä toimintatapa olisi säädösten ja lakien selkeyttäminen, tarkentaminen ja luominen. Epäselvät säädösten mahdollistama tulkinnanvaraisuus lisää riskiä epäeettisille hallintorakenteille. Tulkinnanvaraisten säädösten kartuttaminen ja niihin reagoiminen on pitkä ja haastava prosessi. Kuitenkin, mahdollisten porsaanreikien eliminointi loisi selkeät linjaukset eettisen hallinnon tueksi.

Kotimaisen korruption tutkimiseen, ennaltaehkäisyyn ja torjumiseen on viime aikoina kiinnitetty entistä enemmän huomiota. Suomen korruptioriskeistä on tehty entistä enemmän laadullista tutkimusta, joiden tavoitteena on kartuttaa tämän hetkisiä korruptioriskejä. Lisääntyneen tutkimustuloksen myötä myös korruption ennaltaehkäisyyn on

nostettu konkreettisia toimia. Esimerkiksi tutkimuksessa esitetty lobbausrekisteri on lakisääteinen uudistus, jonka tavoitteena on edesauttaa hyviä hallintotapoja. Lakisääteisiä muutoksia tulisi jatkossakin toteuttaa sekä korruption vastaisen toiminnan hyväksi, että kannustimina eettiseen ja hyvään hallintoon ja johtamiseen. Seuraavia potentiaalisia uudistuksia korruption ennaltaehkäisyn tueksi voisi olla säädökset läpinäkyvän päätöksenteon tuoksi julkisissa sektorin eri toimielimissä.

6 LÄHTEET

6.1 Kirjallisuus

Bertrand Marianne, Bombardini Matilde, Trebbi Francesco. (2011). Is It Whom You Know or What You Know? An Empirical Assessment of the Lobbying Process. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, 2011. Print.

Deniz Igan, Prachi Mishra, Thierry Tresselt. (2009). A fistful of Dollars: Lobbying and the Financial Crisis. IMF Working Paper

Fisman Raymond, Golden Miriam A., and Laurila Hannu. Korruptio: yhteiskunnan vihollinen numero yksi. Tampere: Vastapaino, 2018. Print.

Huberts, L. (2014). The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done and Where to Go. London: Palgrave Macmillan UK. Print.

Isaksson Paavo. (1997). Korruptio ja julkinen valta. Tampere: Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Print.

Kéita Kouramoudou. (2019). Essay of the economics of corruption. Tampere: Tampereen yliopisto

Koyuncy, Cuneyt University of Kansas, ProQuest Dissertations Publishing, 2002. Three essays on economics of corruption
<https://search.proquest.com/abicom-plete/docview/305516847/99BB418870C94DD6PQ/4?accountid=14242>

Leff Nathaniel H. (1964) Economic Development through Bureaucratic Corruption. The American Behavioral Scientist; Princeton. New Jersey

Lender lobbying blitz abetted mortgage mess. (2007) The wall street journal 31.12.2007
Glenn R. Simpson (2007)

Mauro Paulo. (1995). Corruption and Growth. Quarterly Journal of Economics (Vol. 110, Issue 3). Oxford University Press

Merikoski, V., and Eero. Vilkkonen. Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. I . 7. p. / toim. Eero Vilkkonen. Hki: WSOY, 1982. Print.

Muttillainen Vesa, Ollus Natalia, Salminen Ari, Tamminen Tanja, Välimäki Noora. (2020). Mittaamaton korruptio? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162521/VNTEAS_2020_44.pdf

Nazarenko Salla, Mäntysalo Venla. Korruptio Suomessa. Helsinki: Into, 2019. Print. s.81

Peurala Johanna, Mutttilainen Vesa. (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisi ammattikorkeakoulu. Tampere. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115 https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/97281/POLAMK_Raportti_115_web.pdf?sequence=1

Pohjolainen Teuvo. (2012). Korruptio, laki ja etiikka. Teoksessa Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Acta Wasaensia no 265. Oikeusteide 11 Julkisoikeus. Vaasa: Vaasan yliopisto, 366-377.

Salminen Ari. (2015) Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopisto. Julkaisuja selvityksiä ja raportteja 203 https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-619-7.pdf

Salminen Ari. (2018) Rehellisyys maan perii: tutkimus hyvästä hallinnasta ja korruption torjunnasta. Helsinki: Edita. Print.

Salminen Ari, Ikola-Norrbacka Rinna, Mäntysalo Venla. (2011) Kansallinen integriteettijärjestelmä Suomi, Perusraportti. Vaasan yliopisto

Salminen Ari, Mäntysalo Venla. (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vaasan Yliopiston julkaisuja selvityksiä ja raportteja 182.

Salminen Ari, Viinamäki Olli-Pekka. (2017) Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? Vaasan yliopiston raportteja, 3. Vaasa.

6.2 Verkkolähteet

Oikeusministeriö

<https://oikeusministerio.fi/-/avoimuusrekisterin-valmistelu-alkaa> Luettu: 30.4.2021

Tilastokeskus

<https://www.stat.fi/index.html> Luettu 14.4.2021

Transparency International 2020

<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl> Luettu: 3.3.2021

Valtakunnansyyttäjävirsto 2019 Opas korruption ennaltaehkäisyyn, tunnistamiseen ja paljastamisen tehostamiseen.

https://www.valtakunnansyyttajanvirasto.fi/material/attachments/valtakunnansyyttajanvirasto/vksvliitetiedostot/tyoryhmat/RTARPj4gB/Opas_korruption_ennaltaehkaisyyn_tunnistamiseen_ja_paljastamisen_tehostamiseen.pdf Luettu: 30.4.2021